

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-5-006
Karar Sayısı : 25-40/945-550
Karar Tarihi : 23.10.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Rıdvan DURAN, Ayşe USLU CEVLEK

B. RAPORTÖRLER: Osman AYAR, Ezgi EREN BİRDANE, Serkan GÜMÜŞ, Dilara TÜRK BAŞARICI, Oğuzhan ÇUKUR, Batuhan DEMİR, Hüseyin Emre ÖZKAN, Umut Utku KURTULMAZ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN

: İnnova Bilişim Çözümleri AŞ
Temsilcileri: Av. İlker KAYA, Av. Yunus Emre TÜFEKÇİ
Reşitpaşa Mah. Katar Cad. Teknokent Arı 4 No:2/50
Sarıyer/İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 27.02.2024 tarih ve 24-10/170-66 sayılı kararının İnnova Bilişim Çözümleri AŞ bakımından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesi ve İnnova Bilişim Çözümleri AŞ hakkında yeni bir işlem tesis edilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.04.2022 tarihli ve 22-18/301-M sayılı kararı ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca Etiya Bilgi Teknolojileri Yazılım Sanayi ve Ticaret AŞ (ETİYA), Pia Bilişim Hizmetleri AŞ, İnnova Bilişim Çözümleri AŞ (INNOVA), Netaş Telekomünikasyon AŞ, Magis Teknoloji AŞ, Kafein Yazılım Hizmetleri Tic. AŞ (KAFEİN) ve RDC Partner Bilişim Danışmanlık ve Teknoloji Hizmetleri AŞ (RDC) hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (3) Soruşturma kapsamında yapılan yerinde incelemelerde elde edilen bilgiler çerçevesinde Kurulun 23.11.2022 tarihli ve 22-52/791-M sayılı kararı ile Akgün Bilgisayar Program ve Hizmetleri San. Tic. AŞ, Argela Yazılım ve Bilişim Teknolojileri San. ve Tic. AŞ, Borusan Lojistik Dağıtım Depolama Taşımacılık ve Tic. AŞ, Comodo Yazılım Sanayi ve Tic. AŞ, Egem Bilgi İletişim Ticaret AŞ, Ericsson Telekomünikasyon AŞ, Fonet Bilgi Teknolojileri AŞ, Inspirit Bilgi Teknolojileri Yazılım Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., i2i Bilişim Danışmanlık Teknoloji Hiz. ve Paz. Tic. AŞ, İzibiz Bilişim Teknolojileri AŞ, Kale Yazılım San. ve Tic. AŞ, Kalitte Profesyonel Bilgi Teknolojileri Basım ve Yayıncılık Ltd. Şti., Netrd Bilgi Teknolojileri ve Telekomünikasyon AŞ, Testinium Teknoloji Yazılım AŞ, Turkcell İletişim Hizmetleri AŞ, Vitelco Bilişim Hizmetleri Danışmanlık Ltd. Şti. ve 4S Bilgi Teknolojileri AŞ hakkında soruşturma açılmasına ve mevcut soruşturma ile birleştirilmesine karar verilmiştir.
- (4) Ayrıca Kurulun 02.03.2023 tarihli ve 23-12/203-M(1) sayılı kararı ile Amdocs Yazılım Hizmetleri AŞ hakkında soruşturma açılmasına ve bu soruşturmanın 21.04.2022 tarihli ve 22-18/301-M sayılı, 23.11.2022 tarihli ve 22-52/791-M sayılı Kurul kararları uyarınca başlatılan soruşturma ile birleştirilerek yürütülmesine karar verilmiştir.

- (5) Soruşturma, Kurulun 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı kararı ile sona ermiştir. Soruşturma sonucunda; INNOVA'nın ETİYA, RDC, KAFEİN ile rekabete aykırı çalışan ayartmama anlaşması yaptığı tespit edilmiş olup tespite dayanak bulguların tarihleri incelendiğinde ihlal süresinin bir yıldan uzun beş yıldan kısa olduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede INNOVA'nın da aralarında bulunduğu sekiz teşebbüsün rekabete aykırı anlaşmalara taraf olmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiklerine ve söz konusu eylemlerin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyetten yararlanamayacağına karar verilmiştir. Karar doğrultusunda Kurul tarafından belirlenen yıllık gayri safi gelirlerinin %(.....) oranında olmak üzere INNOVA'ya (.....)-TL idari para cezası verilmesine karar verilmiştir. Kurulun gerekçeli kararı 05.08.2025 tarihli ve 120906 sayılı yazı ile INNOVA'ya gönderilmiş olup söz konusu karar 11.08.2025 tarihinde tebellüğ edilmiştir¹.
- (6) INNOVA tarafından gönderilen ve Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 03.10.2025 tarihli ve 74461 sayı ile intikal eden ve 27.02.2024 tarih ve 24-10/170-66 sayılı Rekabet Kurulu kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesi talebini ihtiva eden başvuruda özetle;
- Kurul kararında INNOVA'nın rekabete aykırı çalışan ayartmama anlaşması yaptığı tespit edilen teşebbüslerle arasında dikey ilişkiler bulunduğu, bu dikey ilişkiler göz önünde bulundurulduğunda bahse konu çalışan ayartmama anlaşmalarının yan sınırlama olarak kabul edilmesi ve rekabete aykırı bir etki doğurup doğurmadığının analiz edilmesi gerektiği, INNOVA'nın davranışlarının iş sürekliliği, müşteri memnuniyetinin sağlanması ve rekabete duyarlı bilgilerin korunması amacıyla meşru olduğu,
 - İsnat edilen anlaşmaların açık ve ağır ihlal teşkil edip etmediğinin maddi vakıa bakımından kesin olmadığı, açık ve ağır ihlal kurumunun savunmaları kategorik olarak değerlendirme dışı bırakacak şekilde kullanılmasının kabul edilemeyeceği,
 - Soruşturma kapsamında var olduğu iddia edilen anlaşmaların bireysel muafiyet analizinin gerekçeli ve detaylı bir biçimde yapılması gerektiği zira 4054 sayılı Kanun'da muafiyet değerlendirmesi yapılacak anlaşmalarla ilgili hiçbir sınırlama yapılmadığı,
 - INNOVA'nın rekabeti kısıtlayıcı anlaşmalara taraf olduğunu kabul anlamına gelmemekle birlikte dosya konusu anlaşmaların bulunduğu varsayılsa da bu anlaşmaların 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde belirtilen koşulların tamamını karşıladığı ve bu kapsamda bireysel muafiyet alabileceği,
 - Bilişim hizmetlerinin uzaktan çalışma kültürü ve uluslararası iş yapısı göz önünde bulundurulduğunda bilişim hizmetlerine ilişkin iş gücü pazarında rekabetin sadece Türkiye coğrafi pazarındaki teşebbüslerce kısıtlanamayacağı,
 - İş gücü rekabetinin kısıtlandığı bir ortamda istihdam sayısının rekor seviyede artmayacağı,
 - INNOVA'nın bilişim dışındaki personelleri de içeren çalışan sayısının bilişim hizmetlerine ilişkin iş gücü pazarında yer alan çalışan sayısına oranının %1'in bile altında olduğu ve Rekabeti Kayda Değer Ölçüde Kısıtlamayan Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Teşebbüs Birliği Karar ve Eylemlerine İlişkin Tebliğ'de (2021/3 sayılı Tebliğ) belirlenen eşikler kapsamında rekabeti önemli ölçüde kısıtlayacak nicelikte olmadığı,
 - INNOVA ile rekabet ihlalinde bulunduğu iddia edilen teşebbüsler ile INNOVA'nın çalışan sayısı toplamalarının sektör içerisindeki yerinin 2021/3 sayılı Tebliğ'in 5.

¹ 7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 7/a maddesinde "Elektronik yolla tebligat, muhatabın elektronik adresine ulaştığı tarihi izleyen beşinci günün sonunda yapılmış sayılır." denilmektedir.

maddesinde yer alan %10'u geçmediği ve söz konusu oranların rekabeti önemli ölçüde kısıtlayacak nicelikte olmadığı,

- Soruşturma konusu karar bakımından rekabeti kısıtlayıcı bir anlaşma bulunmasa da Rekabet Kurulunun aksi kanaatte olması durumunda dahi anlaşma taraflarının 2021/3 sayılı Tebliğ'de öngörülen eşikleri aşmadığı dikkate alınarak INNOVA açısından işbu kararın kaldırılması gerektiği,
- Soruşturma konusunun iş gücü piyasalarında çalışan ayartmama anlaşmaları olduğu ve bu konunun güncel bir rekabet hukuku sorunu olduğu, Kurulun Özel Hastaneler kararı dışında önceki dönemlerde iş gücü piyasalarına ilişkin aldığı kararlarda kartel nitelendirmesinde bulunmayarak cezai yaptırım uygulamadığı,
- Dolayısıyla INNOVA'nın çalışan ayartmama anlaşması yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği sonucuna ulaşılan dönemde, bu tür davranışların hukuka aykırı olduğuna ilişkin belirlilik bulunmadığı, bu durumun hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan belirlilik ilkesine ve hukuki güvenlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği,
- Grup içi anlaşmaların 4054 sayılı Kanun kapsamı dışında olduğu ve grup içi anlaşmalar gibi grup içi işlemlerin de rekabet hukuku bağlamında esasen işlem niteliği taşımadığı ve bununla birlikte INNOVA'nın gerçekleştirdiği satışların büyük bölümünü grup içi işlemlerin oluşturduğu,
- Ciro hesaplamasında grup içi işlemler ile ihracat cirolarının çıkarılması ve INNOVA'nın ticari faaliyetleri kapsamında ilgili ürün pazarından elde edilen cironun dikkate alınması gerektiği,
- Kurulun 18.03.2021 tarihli ve 21-15/190-80 sayılı kararında teşebbüsün yurt dışı satışları hariç tutularak yurt içi net satış cirosunun dikkate alındığı,
- Danıştay kararları ve Kurulun yerleşik içtihadı kapsamında ceza miktarının teşebbüs lehine olan gayri safi gelirler üzerinden hesaplandığı çok fazla örnek bulunduğu,
- Kurulun 11.11.2010 tarihli ve 10-72/1503-572 sayılı, 27.10.2011 tarihli ve 11-54/1431-507 sayılı, 07.03.2011 tarihli ve 11-13/243-78 sayılı, 28.11.2017 tarihli ve 17-39/636-276 sayılı kararlarında teşebbüslerin ilgili pazardaki gayri safi gelirlerinin esas alındığı,
- İhlal isnadını kabul etmemekle beraber Kurulun aksi kanaatte olması halinde INNOVA hakkında ihlal konusu faaliyetlere ilişkin ceza takdirinde Birinci İş Gücü Soruşturması'nda belirlendiği şekliyle cironun Kurul tarafından takdir edilmesi ve Kurul içtihadı doğrultusunda ciro hesaplamasında INNOVA'nın ihracat cirosunun ve grup içi işlemlerinin çıkarılması sonucu elde edilen cironun dikkate alınması gerektiği

ifade edilerek Kurulun 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı nihai kararının INNOVA bakımından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerince yeniden değerlendirilmesi ve INNOVA hakkında yeni bir işlem tesis edilmesi talep edilmektedir.

- (7) Başvuru üzerine düzenlenen 17.10.2025 tarih ve 2022-5-006/BN-46 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (8) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda, Kurulun 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi kapsamında kaldırılmasına, geri alınmasına değiştirilmesine veya yeni bir işlem tesis edilmesine yer olmadığı ve başvurunun reddedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (9) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesi,

“ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

şeklinde düzenlenmiştir. Bu çerçevede İYUK'un 11. maddesi kapsamında bir başvuruda bulunabilmek için başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmekte olup bu süre Danıştay'da ve idare mahkemelerinde açılacak iptal davaları için 60 gün olarak belirlenmiştir². Kurulun 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı gerekçeli kararı INNOVA'ya 05.08.2025 tarihinde gönderilmiş ve söz konusu karar INNOVA tarafından 11.08.2025 tarihinde tebellüğ edilmiştir. Bu doğrultuda INNOVA tarafından yapılan başvurunun Kurum kayıtlarına 03.10.2025 tarih ve 74461 sayı ile intikal ettiği göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu başvurunun İYUK'un 11. maddesinde öngörülen idari dava açma süresi içerisinde yapıldığı değerlendirilmektedir.

- (10) Başvuruya konu olan 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı gerekçeli kararında Kurul, INNOVA'nın tüm yazılı savunmalarında ve sözlü savunmasında yer verilen hususları detaylıca değerlendirerek dosya hakkındaki nihai kararını vermiştir. INNOVA tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 03.10.2025 tarih ve 74461 sayı ile intikal eden yazıda yer verilen bilgiler ve açıklamalar dikkate alındığında, Kurul tarafından yapılan değerlendirmeyi değiştirmeye elverişli nitelikte yeni bir bilginin ve belgenin sunulmadığı veya önceki kararın alındığı koşulları etkileyebilecek nitelikte yeni bir hukuki durumun ortaya çıkmadığı değerlendirilmektedir. Bu sebeple başvuru kapsamında dile getirilen hususların, INNOVA hakkında verilen 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı kararın kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını gerektirecek nitelik taşımadığı kanaatine varılmıştır. Bu kapsamda ilgili Kurul kararının İYUK'un 11. maddesi kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek şartların bulunmaması nedeniyle başvurunun kabul edilebilir olmadığı değerlendirilmiştir.

H. SONUÇ

- (11) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 27.02.2024 tarih ve 24-10/170-66 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

² İYUK'un 7. maddesi “Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür.” hükmünü haizdir.